



وثيقة معلومات البرنامج

مرحلة التقييم المسبق | تاريخ الإعداد/التحديث: 6 ديسمبر/كانون الأول 2018 | تقرير رقم: PIDC25783



معلومات أساسية

(أ) البيانات الأساسية للمشروع

الرقم التعريفي للمشروع (إن وجد)	اسم المشروع	الرقم التعريفي للمشروع	البلد
	تدعيم بيئة الأعمال وقدرة الموازنة العامة على الصمود (P164427)	P164427	الضفة الغربية وقطاع غزة
أداة التمويل	مجال الممارسات (الرئيسي)	التاريخ التقديري للعرض على مجلس المديرين التنفيذيين	المنطقة
تمويل سياسات التنمية	الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار	8 يناير/كانون الثاني 2019	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
		هيئة إدارة التنفيذ	المقترض
		وزارة المالية والتخطيط	وزارة المالية والتخطيط

الأهداف الإنمائية المقترحة

- الأهداف الإنمائية لهذه العملية هي دعم جهود السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل ما يلي:
- (1) تعزيز الإيرادات وإدارة الأراضي وإطار الإيرادات فيما بين الجهات الحكومية؛
 - (2) تحسين بيئة الأعمال والأسس اللازمة لإقامة لاقتصاد رقمي،
 - (3) تعزيز الاستدامة والجدارة الائتمانية لمقدمي الخدمات المحليين من أجل الاستثمار الخاص

التمويل (بملايين الدولارات)

موجز

مجموع التمويل	التفاصيل
30.00	إجمالي التمويل غير المقدم من مجموعة البنك الدولي
30.00	الصناديق الاستثمارية

القرار



(ب) المقدمة والسياق

السياق العام

تواجه الضفة الغربية وقطاع غزة (الأراضي الفلسطينية) اضطرابات سياسية منذ أمد بعيد وحلقات عنف دورية على مدى العقد الماضي، مما أدى إلى تفاقم التقلبات في الاقتصاد الكلي. الأراضي الفلسطينية عبارة عن اقتصاد صغير مفتوح ينتمي إلى الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، بتعداد سكان بلغ 4.8 مليون نسمة في 2016. وتعاني الأراضي الفلسطينية من عدم الاستقرار السياسي (الإقليمي والمحلي على السواء) وسلسلة من الصراعات العنيفة على مر السنين. وتمثل نسبة قطاع غزة 3/1 مجموع إجمالي الناتج المحلي، وتخضع حدوده لرقابة تقييدية للغاية تفرضها إسرائيل ومصر.

وقد تدهور هيكل الاقتصاد الفلسطيني بدرجة كبيرة على مدى العقد الماضي، فانكشفت نسبة قطاعي التصنيع والزراعة في إجمالي الناتج المحلي بنسبة 40% و75% على التوالي أثناء الفترة 1994-2016. ومن ناحية أخرى، ازدادت نسبة قطاع الخدمات العامة (كالتعليم والصحة والأمن) في الدخل القومي بحوالي 60% أثناء الفترة ذاتها، وكان يجري تمويلها إلى حد كبير من دعم المانحين للموازنة العامة. أسفر هذا التغيير الهيكلي الشديد في الاقتصاد عن إخفاق القطاع الخاص في توفير فرص عمل كافية لاستيعاب القوة العاملة المتنامية (الشباب والنساء غالباً) أو توليد إيرادات لتقديم الخدمات لسكان يزداد عددهم سريعاً.

العلاقة بإطار الشراكة الاستراتيجية

تتسق العملية المقترحة مع نهج تعظيم تمويل التنمية في تعبئة التمويل الإنمائي الخاص، الذي ينعكس بالكلية في استراتيجية مساعدات مجموعة البنك الدولي للضفة الغربية وقطاع غزة (السنوات المالية 2018-2021). وتجسد منحة سياسات التنمية المقترحة التحول الاستراتيجي للبنك إلى زيادة التركيز على القطاع الخاص. كما تساند المنحة أيضاً تحسينات في بيئة الأعمال مع ترشيد وتحديث الإطار القانوني والتنظيمي للشركات الخاصة في الوقت نفسه، وذلك بهدف تشجيع نمو القطاع الخاص النشط والشامل للجميع وإيجاد فرص عمل بالقطاع الخاص الرسمي. ويهدف إصلاح أنظمة المدفوعات الإلكترونية إلى خفض التكاليف خفضاً ملحوظاً وتعزيز الشمول المالي مع إتاحة أداة حاسمة لتمكين خدمات الحكومة الإلكترونية. بالإضافة إلى ذلك، لا تسهم التدابير المسبقة بشأن الإيرادات وإدارة الأراضي في زيادة تحصيل الضرائب فحسب، بل إنها تزيد أيضاً من توفر الضمانات للاقراض المصرفي، حيث لا يمكن استخدام سوى الأراضي المسجلة كضمان. علاوة على ذلك، تواصل تدابير السياسة العامة في قطاعات المرافق (مثل الكهرباء والمياه) تعزيز ما يتحقق من تقدم خلال العملية السابقة في تحسين الجدارة الائتمانية وانضباط المدفوعات من مقدمي الخدمات، وهو التحدي الوحيد الأكثر خطورة والذي يؤثر على قدرة السلطة الفلسطينية على تعبئة موارد تمويلية خاصة وتجارية لدعم الاستثمار في هذه القطاعات. تتوافق تدابير السياسات مع الإجراءات التدخلية لنهج تعظيم تمويل التنمية، وتحديداً الإصلاحات المسبقة للتصدي للإخفاقات السوقية والمؤسسية، وإيجاد حيز أكبر لمشاركة القطاع الخاص واستثماراته.

(ج) الأهداف الإنمائية المقترحة

الأهداف الإنمائية لهذه العملية هي دعم جهود السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل ما يلي:

- (1) تعزيز الإيرادات وإدارة الأراضي وإطار الإيرادات فيما بين الجهات الحكومية؛
- (2) تحسين بيئة الأعمال والأسس اللازمة لإقامة لاقتصاد رقمي،
- (3) تعزيز الاستدامة والجدارة الائتمانية لمقدمي الخدمات المحليين من أجل الاستثمار الخاص

النتائج الرئيسية

في إطار الركيزة الأولى، ينبغي أن تؤدي النتائج المتوقعة إلى زيادة إجمالي الإيرادات الضريبية المحلية وزيادة عدد وحدات الحكم المحلي التي بدأت بتحصيل الضرائب العقارية. وفي إطار الركيزة الثانية، من المتوقع أن تؤدي التدابير إلى خفض متوسط الوقت اللازم لإصدار رخصة تجارية؛ ومتوسط الوقت اللازم للحصول على ترخيص شراء أراضٍ للشركات؛ وتم استعراض عدد التراخيص لإجراء المدفوعات عن طريق الهاتف المحمول. في إطار الركيزة الثالثة، من المتوقع أن تؤدي التدابير إلى ما يلي: زيادة نسبة الكهرباء المُشترَأة من موردي الجملة والتي تدفع تكلفتها وحدات الحكم المحلي؛ وإعادة جدولة نسبة من الديون غير المدفوعة مقابل استهلاك المياه والمستحقة على وحدات الحكم المحلي لصالح وزارة المالية؛ وزيادة نسبة الإحالات الطبية إلى المرافق المحلية غير التابعة لوزارة الصحة والتي تتم بناء على القائمة الاسترشادية للأسعار الوطنية.

(د) وصف المشروع

يتسق الهدف الإنمائي لهذه العملية مع الأولويات الرئيسية للسلطة الفلسطينية وأهدافها الإنمائية الأوسع نطاقاً. تتمثل الأهداف الإنمائية للعملية المقترحة في:

- (1) تعزيز الإيرادات وإدارة الأراضي وإطار الإيرادات فيما بين الجهات الحكومية؛ (2) تحسين بيئة الأعمال والأسس اللازمة لإقامة لاقتصاد رقمي، و(3) تعزيز الاستدامة والجدارة الائتمانية لمقدمي الخدمات المحليين من أجل الاستثمار الخاص. وفي إطار الهدف الأول، سيساعد تعزيز آليات جمع الإيرادات



المحلية على تدعيم المالبات العامة للسلطة الفلسطينية في وقت يتواصل فيه الانخفاض في التحويلات الرسمية. علاوة على ذلك، لن تسهم التحسينات في تسجيل الأراضي في زيادة الحصيلة الضريبية فحسب، بل ستزيد أيضاً من توّفر الضمانات للإقراض المصرفي، حيث لا يمكن استخدام سوى الأراضي المسجلة كضمان. وتحت الهدف الثاني، ستساعد بيئة الأعمال القانونية والتنظيمية المحسنة على تنمية القطاع الخاص لإيجاد فرص العمل. وأخيراً، في إطار الهدف الثالث، تسعى منحة أغراض سياسات التنمية إلى تحقيق مزيد من التقدم في زيادة استقرار المالية العامة لقطاعات الكهرباء والمياه والصحة. وهذا أمر بالغ الأهمية لوضع حجر الأساس لتحسين نشاط القطاع الخاص، وزيادة ثقة المستثمرين المحتملين، وكسب المزيد من ثقة المواطنين.

تضمن تصميم العملية دروساً مستفادة من منح أغراض سياسات التنمية السابقة، بما في ذلك المتعلقة منها بالتركيز على المنظورات الأطول أمداً للإصلاحات وخطوات المتابعة لضمان النتائج المرجوة، فضلاً عن الحاجة إلى التزام واضح من السلطة الفلسطينية. وشدد أحدث تقرير متاح عن إنجاز التنفيذ والنتائج الخاص بالمنحة السابعة لسياسات التنمية لخطة التنمية الوطنية الفلسطينية (P156865)، على ضرورة أن تغطي منح سياسات التنمية المستقبلية منظورات الإصلاح طويلة الأمد وتركز بشكل أقوى على حيوية التدابير ذات الأولوية. كما وجد التقرير أيضاً أن التزام السلطات القوي باتخاذ خطوات المتابعة ذات الأهمية الحيوية لا غنى عنه لضمان النتائج المرجوة. واعتمدت منحة أغراض سياسات التنمية السابقة إطاراً متوسط المدى بمساعدة تنفيذ إصلاحات تتجاوز التدابير المسبقة العاجلة، مع تصميمها كعملية مستقلة. وتواصل منحة أغراض سياسات التنمية المقترحة هذه الممارسة حيث ترتب تسلسل أجندة إصلاح السياسات مع وضع تدابير سياسات لتحقيقها على المدى المتوسط. وسيتم ذلك عن طريق تصميم مصفوفة السياسات في نهج برامجي افتراضي.

(هـ) التنفيذ

الترتيبات المؤسسية وترتيبات التنفيذ

يستند تصميم ترتيبات الرصد والتقييم إلى الترتيبات التي وُضعت في إطار منح سياسات التنمية السابقة. تم الاتفاق على إطار نتائج منحة سياسات التنمية مع السلطات وُضع بالتشاور مع شركاء التنمية الآخرين. وكما هو متبع، لم يوضع إطار النتائج لرصد التقدم المحرز في منحة سياسات التنمية فحسب، بل أيضاً لرصد تنفيذ الصندوق الاستئماني للخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية، الذي يمثل مصدراً رئيسياً لتمويل المانحين للموازنة، بما يتفق مع أجندة السياسات الوطنية. بما أن كلاً من منحة سياسات التنمية والصندوق الاستئماني يساند تنفيذ الأهداف الرئيسية المحددة لاستراتيجية السلطة الفلسطينية، ويهدف إلى توفير دعم مالي مستقر منتظم لموازنة السلطة الفلسطينية، فقد أتاح وجود إطار نتائج مشترك لكليهما ميزة إضافية لتنفيذ الإصلاح. وتُعتبر المؤشرات المستخدمة مقاييس مباشرة للأهداف الإنمائية، وتُجمع البيانات بمعرفة جهاز الإحصاء ووزارة المالية والوزارات التنفيذية، وتحظى بالالتزام الكامل من جانب السلطات.

تم إضفاء الطابع المؤسسي على ترتيبات الرصد في وزارة المالية الفلسطينية. استناداً إلى مرنيات الوزارات التنفيذية والهيئات الأخرى، تعد السلطة الفلسطينية بشكل منتظم تقارير ربع سنوية لرصد الأداء في إطار كل من منحة أغراض سياسات التنمية والصندوق الاستئماني للخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية. ويُستخدم الترتيب ذاته لرصد التقدم المحرز قياساً على برنامج السلطة الفلسطينية متوسط المدى. وتوضع هذه التقارير على موقع وزارة المالية الإلكتروني. لم تُستخدم ترتيبات الرصد الموضوعية في سياق منح أغراض سياسات التنمية والصندوق الاستئماني للخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية لأغراض هذه العمليات فحسب، بل هناك شواهد على مساهمة هذه الترتيبات في بناء ترتيبات مؤسسية أقوى لرصد جهود السلطة الفلسطينية الإصلاحية الأوسع نطاقاً.

(و) التأثيرات على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية والجوانب البيئية

التأثيرات على الفقر والأحوال الاجتماعية

من المتوقع أن يكون التأثير على أوضاع الفقر والأوضاع الاجتماعية عموماً من جراء التدابير المسبقة التي ستساعدها هذه العملية إيجابياً إلى حد كبير أو محايداً. ومن المتوقع أن تكون التأثيرات على الفقر والأحوال الاجتماعية من الإصلاحات المدعومة تحت الركيزتين 1 و 2، وعلى نظام الإحالات الطبية تحت الركيزة 3 تأثيرات إيجابية أو متعادلة. ويمكن أن تنطوي التدابير المسبقة المدعومة في إطار الركيزة 3 والمتعلقة بقطاعات المرافق، التي تهدف إلى زيادة تحصيل المستحقات، على تأثيرات محتملة على الفقر، ولكن تم تخفيف تلك التدابير بالقدر الكافي لأنها لن تنطبق على فئات المستضعفين على الإطلاق (أي الأفراد الفقراء أو سكان مخيمات اللاجئين) ويُتوقع أن يكون لها تأثيرات اجتماعية واقتصادية إيجابية أو متعادلة إلى حد كبير.

الجوانب البيئية

من المستبعد أن تكون للإصلاحات التي تساعدها هذه العملية آثار بيئية سلبية ملموسة. تهدف التدابير المسبقة التي تساعدها الركيزة 1 و 3 إلى تحسين استدامة المالية العامة لماليات السلطة الفلسطينية، ومن المستبعد أن يكون لها تأثير بيئي مباشر أو غير مباشر. قد تنطوي التدابير المسبقة المدعومة في إطار الركيزة 2 على مخاطر بيئية، ومع ذلك، لا نعتقد أن هذا هو الحال. ويركز إصلاح إجراءات استخراج تراخيص بدء النشاط التجاري، وتحديداً تعديل قانون الحرف والصناعات لسنة 1953، يركز على تبسيط عملية إصدار الرخصة البلدية بضمان عدم اشتراط الإجازة الأمنية إلا فيما يخص أنشطة معينة قد تشكل تهديداً



أمنياً. وأما بقية الإجراءات المطلوبة لإصدار رخصة بدء النشاط، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بالصحة والسلامة والبيئة، فتنبع الإطار التنظيمي الفلسطيني وليست خاضعة للإصلاح المقترح. علاوة على ذلك فلن تشجع هذه الإصلاحات النمو في المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة فحسب، بل تشجعها أيضاً على التسجيل رسمياً بدلاً من عملها في القطاع غير الرسمي. نظراً لنسبة القطاع غير الرسمي الضخمة في الاقتصاد الفلسطيني، سيسفر تقليص حجم القطاع غير الرسمي وزيادة عدد الشركات الرسمية عن الحد من مخاطر السلامة والصحة والبيئة، مما سيكون له تأثير إيجابي على الاقتصاد بوجه عام.

(ز) المخاطر وإجراءات تخفيفها

التصنيف العام لمخاطر هذه العملية يُعد مرتفعاً. تشمل المجالات التي تعتبر مبعث قلق المخاطر السياسية والمالية والتعاقدية والمخاطر المتعلقة بالحوكمة والاقتصاد الكلي. المخاطر السياسية والأمنية مرتفعة حيث إن الوضع في الأراضي الفلسطينية يظل هشاً. وإذا انتكست الأوضاع الأمنية، فسوف تتراجع ثقة القطاع الخاص واستثماراته. غير أن التزام السلطات القوي بمواصلة تنفيذ الإصلاحات الهيكلية على الرغم من البيئة الاقتصادية شديدة الصعوبة وضغوط الموازنة العامة سيبني أساساً لمواصلة تنفيذ البرنامج. كما أن تصميم هذه العملية البسيط والتزام السلطة الفلسطينية القوي ببرنامج الإصلاح الذي تسانده هذه العملية، مما يسهم في ضبط أوضاع المالية العامة وخفض الاعتماد على مساعدات المانحين على المدى المتوسط، يُعتبران أيضاً من العوامل المخففة لتحقيق الهدف الإنمائي للمشروع. ويعاني نظام الإدارة المالية العامة من مواطن ضعف كبيرة تجسدت في ضعف تنفيذ الموازنة واستمرار تراكم المتأخرات والتأخر في إصدار الحسابات السنوية المدققة، وذلك غالباً نتيجة لعدم إعداد وزارة المالية للقوائم المالية في حينها والتأخر في تطبيق قانون المشتريات. وقد أصدرت السلطة الفلسطينية مؤخراً استراتيجية جديدة للإدارة المالية العامة (2017-2022) تشدد على إدارة النفقات ومراقبتها وإعداد التقارير المحاسبية والمشتريات. ويساند البنك الدولي تنفيذ هذه الاستراتيجية من خلال مشروع الإدارة المالية العامة الجديد الذي يبني على أنشطة المساعدة الفنية السابقة. ويساند المشروع أساساً السلطة الفلسطينية في تحسين الدقة والتوقيت في إعداد الحساب الختامي، الذي يعتبر بالغ الأهمية لمساءلة نظام الإدارة المالية العامة، وكذلك في تسريع وتيرة تنفيذ قانون المشتريات.

للاستخدام الرسمي فقط

مسؤول الاتصال

البنك الدولي

نور ناصر الدين
خبير اقتصادي أول

المقترض/البلد المتعامل مع البنك/المستفيد

وزارة المالية والتخطيط
ليلي صبيح الغريب
المدير العام

mofirdg@palnet.com

الهيئات المسؤولة عن إدارة التنفيذ

وزارة المالية والتخطيط
ليلي صبيح الغريب
المدير العام

mofirdg@palnet.com



للمزيد من المعلومات الرجاء الاتصال بـ:

البنك الدولي

H Street, NW 1818

Washington, D.C. 20433

هاتف: هاتف: (202) 473-1000

موقع الويب: <http://www.worldbank.org/projects>

الموافقة

رئيس فريق العمل:	نور ناصر الدين
وافق عليه:	
المدير الإقليمي:	رانجانا موخيرجي
	23 أكتوبر /تشرين الأول 2018